

ЗАМЕТИНА Тамара Владимировна

**ФЕДЕРАЛИЗМ В СИСТЕМЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ**

12.00.02 — конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный консультант — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Кабышев Владимир Терентьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации
Авакьян Сурен Адибекович,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
Невинский Валерий Валентинович

доктор юридических наук, профессор
Пряхина Татьяна Михайловна

Ведущая организация — ГОУ ВПО «Уральская государственная
юридическая академия»

Защита состоится 25 октября 2010 года в 14.00 на заседании Диссертационного совета Д. 212.239.02 при ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»

Автореферат разослан «15» октября 2010

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000610413

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
кандидат юридических наук

О.С. Ростова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Явления глобализации, приобретающие в современном мире всеохватывающий характер, порождают действия двух противоположных тенденций — интеграцию государств в мировое сообщество, унификацию демократических институтов и процессов, механизмов осуществления государственной власти и политического взаимодействия, с одной стороны, и стремление к сохранению региональных, национальных, языковых и конфессиональных особенностей, — с другой.

Российская Федерация выступает центральным звеном формирования нового Евразийского геополитического пространства. Выполнение этой миссии обусловлено не только экономическими факторами, но и стремлением обеспечить реализацию национальных ценностей и духовных потребностей различных народов, проживающих на территориях государств данного региона.

В XXI в. в Российской Федерации продолжают государственные преобразования, основной вектор которых направлен на укрепление властной вертикали и повышение эффективности государственного управления. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. Д.А. Медведева отмечается важность дальнейшего развития российского федерализма, в том числе необходимость достижения оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами, размещения территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, повышения активности участия законодательных органов государственной власти субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе, а также поддержки национальных традиций и культур народов России¹.

Одним из вызовов российской государственности остается ситуация на Северном Кавказе. На совещании по развитию Северо-Кавказского федерального округа 23 января 2010 г. Председатель Правительства РФ В.В. Путин подчеркнул, что государство должно доказать, что оно в состоянии гарантировать безопасность, справедливость и уважение к закону, «предстоит существенно улучшить инвестиционный климат в регионе,

¹ См.: Российская газета. 2008. 6 нояб.

навести порядок в контрольно-надзорных органах, в целом в структуре власти, в социальной и бюджетной сферах»¹.

Российское государство исторически сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. В.Т. Кабышев справедливо отмечает, что геополитический фактор всегда имел существенное значение для государственно-политического режима в России, поскольку «путь Русского государства как в прошлом, так и в настоящем — это путь интегрирования, объединения всех земель, частей огромного геополитического пространства»². Геополитический характер властеобразования нашел свое отражение в положениях ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 3 и Преамбулы Конституции РФ, согласно которым Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство, носителем суверенитета и единственным источником власти, в котором является ее многонациональный народ.

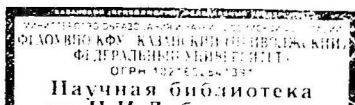
Усиление унитаристско-централистской составляющей государственной политики обусловлено слабостью механизмов саморегулирования, фрагментацией политического пространства и социально-экономической дифференциацией российских регионов, опасностью роста национального экстремизма, отсутствием единых социальных стандартов уровня жизни населения в субъектах Федерации.

Федерализм — это не только форма, но и определенное содержание, качественное состояние общественных отношений, правовой режим, при котором обеспечиваются компромисс интересов, партнерские отношения Центра и регионов, единство и многообразие, используются многочисленные каналы взаимного влияния субъектов федеративных отношений в целях согласования базовых потребностей.

Политика федерализма имеет для Российской Федерации, ее государственности и многонационального народа стратегическое значение. Продолжающаяся модернизация российского федерализма идет по пути усиления интеграционных тенденций и централизованных начал построения государства. Реформа федеративных отношений в Российской Федерации привела к сокращению числа ее субъектов, образованию в результате объединения новых субъектов Федерации и к территориальным преобразованиям Пермского края, Красноярского края, Камчатского края, Иркутской области и Забайкальского края. Поиск парадигмы государственного устройства Российской Федерации актуализирует проблему, связанную с основами конституционного строя, — постепенной трансформации России в

¹ См.: Российская газета. 2010. 25 янв.

² Кабышев В.Т. К вопросу о конституционном режиме в современной России // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2003. Вып. 4. С. 40.



унитарное государство, создания однопорядковых и равноправных субъектов в рамках федеративного государства либо постепенного превращения в регионалистское государство.

Воспитание уважения к ценностям федерализма — необходимое условие эффективной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, должностных лиц и граждан. Очевидно, что федералистская культура является частью конституционной культуры, выступает одной из предпосылок формирования конституционной законности и правового прогресса общества.

Для многосоставных обществ вопросы гражданского согласия и толерантности имеют особое значение. Именно демократия и федерализм способны обеспечить решение задачи сохранения национальной самобытности народов, проживающих на территории Российской Федерации, укрепления целостности и единства государства. Особенностью демократического режима является обеспечение прав не только русского народа как государствообразующей нации, но и прав культурных, этнических, конфессиональных, региональных и других меньшинств. Поэтому особую актуальность приобретают формирование научно обоснованной, эффективной и демократичной национальной политики, способной обеспечить в условиях Федерации интеграцию национальных идей с общечеловеческими ценностями, удовлетворение национально-культурных интересов и потребностей многонационального народа Российской Федерации, гармонизацию межнациональных отношений.

Все эти обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности исследования в науке конституционного права российской федеративной государственности, проблем содержания, правовой регламентации и реализации конституционных принципов российского федерализма, федеративных начал организации государственной власти и конституционной модели разграничения полномочий, обуславливают необходимость комплексного изучения предложенной темы исследования, определяют его теоретическое и практическое значение.

Гипотеза исследования: федерализм (ст. 1, 5 Конституции РФ 1993 г.) выступает одной из основополагающих основ конституционного строя России, поэтому в условиях модернизации государственно-правовой системы содержание и формы функционирования конституционного строя должны определяться федеративными началами.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации принципа российского федерализма в системе конституционного строя России.

Предметом исследования выступает содержание российской федеративной государственности, конституционно-правовая регламентация и практика реализации принципов российского федерализма, федеративных начал организации государственной власти, государственной национальной политики Российской Федерации.

Научная задача: в условиях модернизации государственно-правовой системы выявить особенности российской федеративной государственности и разработать основные направления совершенствования ее конституционно-правовой регламентации.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном системном теоретическом анализе федеративных начал государственно-правовой системы России, изучении теоретических и практических проблем федерализма в системе конституционного строя России, формулировании теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правовой регламентации принципов российского федерализма, федеративных начал организации государственной власти, федеративной ответственности и государственной национальной политики.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач, отражающих логическую последовательность предпринятого исследования.

Задачи работы:

- исследовать понятие и теоретико-правовое содержание российского конституционного строя и федерализма, выявить сущность их взаимосвязи и взаимодействия;
- проанализировать методологические основы исследования российского федерализма как сложной динамической системы;
- раскрыть роль принципов российского федерализма в становлении и развитии демократического правового государства;
- выявить федеративные начала организации государственной власти современной России;
- осмыслить теоретические особенности конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов;
- показать роль федеральных округов в повышении эффективности государственного управления;
- дать характеристику, определить генезис и особенности конституционно-правовой регламентации государственной национальной политики России;
- выявить основные проблемы правовой формализации региональной национальной политики;

- исследовать нормативное содержание конституционно-правового статуса коренных малочисленных народов России;
- раскрыть роль конституционной юстиции в укреплении единства и развитии Российского государства;
- проанализировать конституционно-правовые основы федеративной ответственности;
- определить тенденции развития и обосновать основные направления совершенствования правового регулирования федеративных отношений.

Методологическая основа диссертационного исследования. В диссертационном исследовании были использованы научные положения диалектической философии, учение о взаимосвязи и взаимообусловленности социальных явлений. Всесторонний анализ познаваемых явлений государственно-правовой действительности предопределил необходимость рассмотрения их в процессе развития и современного состояния. Наряду с этим были использованы такие общенаучные методы исследования, как анализ изучаемых явлений и синтез полученных результатов исследования, индукция и дедукция. Кроме того, в процессе разработки различных аспектов темы широко использовались специальные методы научного познания: историко-юридический, сравнительно-правовой, системно-функциональный, формально-юридический, социологический и статистический, метод моделирования и другие методы познания.

Анализ федерализма с точки зрения системно-структурного и функционального методов позволил сделать вывод о том, что структура федеративного государства является неотъемлемым свойством федеративной системы и представляет собой определенный тип связей между ее элементами (субъектами Федерации).

Системный подход помог раскрыть особенности внутрифедеративных связей, внешние и внутренние системообразующие факторы российского государственного устройства. Федерализм, будучи подсистемным образованием в системе конституционного строя России, сам выступает в качестве системы по отношению к составляющим его институтам.

Формально-юридический подход, дополняя методологию исследования федеративных отношений с помощью правил юридической техники и формальной логики посредством теоретического анализа, позволил выявить содержание нормативно-правовых актов, выявить недостатки законодательной регламентации федеративных отношений и сформулировать собственные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования принципов федерализма, федеративных начал организации государственной власти и государственной национальной политики.

Степень научной разработанности проблемы и теоретическая основа диссертационного исследования. Многопорядковый характер фе-

номена федерализма обусловил привлечение научной литературы по общей теории государства и права, философии, социологии, политологии, юридической конфликтологии.

Теоретико-философскую и методологическую основу исследования составили труды С.С. Алексеева, Н.А. Богдановой, А.М. Васильева, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, А.Б. Лисюткина, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Малько, В.С. Нерсисянца, О.Ю. Рыбакова, В.А. Ржевского, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.Е. Фарбера, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Проблемы современной российской государственности нашли свое отражение в работах известных отечественных ученых С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, Н.В. Бутусовой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, В.В. Гошуляка, Т.Д. Зражевской, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Е.В. Колесникова, В.О. Лучина, В.В. Невинского, С.В. Нарутто, Ж.И. Овсепян, Т.М. Пряхиной, В.В. Полянского и др.

Теоретической основой диссертационного исследования федеративных отношений стали труды таких ученых, как Р.Г. Абдулатипов, М.В. Глигич-Золотарева, Д.Л. Златопольский, Л.Ф. Болтенкова, Н.М. Добрынин, В.Т. Кабышев, Ю.В. Ким, Л.М. Карапетян, Д.А. Ковачев, А.В. Кисилева, С.С. Ливеровский, М.С. Саликов, В.Е. Сафонов, И.Н. Сенякин, П.М. Силинов, И.А. Конюхова, В.А. Черепанов, Б.С. Эбзеев и др.

Исследуя проблемы конституционно-правовой регламентации государственной национальной политики Российской Федерации, правового статуса национальных меньшинств, коренных малочисленных народов, диссертант обращался к работам Л.В. Андриченко, Н.А. Михалевой, Б.С. Крылова, В.А. Кряжкова, С.Н. Королева, Г.Н. Комковой, А.Н. Кокотова, Л.А. Морозовой, Б.А. Схатума, Т.Я. Хабриевой и др.

Теоретическую базу осмысления конституционной и федеративной ответственности составили работы С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, Н.А. Бобровой, В.А. Виноградова, Т.В. Гошуляк, Т.Д. Зражевской, В.И. Крусса, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, С.Л. Краснорядцева, И.А. Конюховой, И.В. Левакина, С.И. Некрасова, В.О. Лучина, М.С. Матейковича, С.Н. Матросова, В.И. Радченко, Д.Т. Шона, Б.С. Эбзеева и др.

В большинстве работ акцентировалось внимание на общетеоретических аспектах российского федерализма, его отдельных принципах.

Существенный вклад в разработку проблемы становления и развития российского федерализма внесли комплексные монографические работы И.А. Конюховой (Современный российский федерализм и мировой опыт. Итоги становления и перспективы развития. М., 2004); Н.М. Добрынина (Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005; Федерализм: историко-методологические аспекты. Ново-

сибирск, 2005); И.Н. Сенякина (Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007); Ю.В. Кима (Федеративный режим, М., 2007).

Не умаляя значимости накопленного теоретического опыта и признавая огромный вклад ученых в исследование общей проблематики вопросов, положенных в основу диссертационной работы, следует все же отметить необходимость дальнейшего анализа конституционно-правовых основ российского федерализма, разработки теоретико-правового содержания федерализма в системе отечественного конституционного строя.

Современное состояние федеративных отношений характеризуется наличием ряда проблем, требующих теоретического осмысления и практического разрешения. Несмотря на существующий научный интерес к проблемам федеративного устройства России, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, конституционно-правовой ответственности субъектов РФ, вопросы методологии федерализма, федеративных начал организации государственной власти, особенностей конституционно-правовой регламентации государственной национальной политики Российского государства на федеральном и региональном уровнях остаются за пределами научного исследования.

Кроме того, политико-правовые трансформации последних лет, постепенный переход к управлению территориями, вместо управления субъектами Федерации в рамках реализации долгосрочной стратегии развития страны, последовательное внедрение идей конституционализма в российскую теорию и практику правового регулирования, порой на фоне отсутствия концептуального понимания происходящих процессов и явлений, актуализируют проблемы выстраивания новой модели федеративных отношений в условиях укрупнения субъектов Федерации, модернизации государственной власти и совершенствования управления.

Теоретическое построение научного знания не только придает ему упорядоченность, конструктивность, информационную насыщенность и формальную адекватность, отражает объективные закономерности государственно-правового и общественного развития, но и ориентирует, совершенствует практическую деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность и очевидность практической значимости рассматриваемой проблемы, определенная новизна и объективная потребность в совершенствовании правового регулирования российского федерализма в системе конституционного строя определили выбор темы, а также цель и задачи диссертационного исследования.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., конституции и уставы

субъектов Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, подзаконные акты федерального уровня, законодательство субъектов Федерации, другие нормативные материалы и статистические данные. При подготовке диссертационной работы широко использовались постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, а также проекты федеральных законов по проблемам федерализма и национальных отношений.

Научная новизна работы заключается в комплексном исследовании российского федерализма в системе конституционного строя России.

В условиях дифференциации научного знания, расхождения между онтологическим и гносеологическим аспектами содержания категории федерализма, осуществлен анализ федерализма с точки зрения структурно-функционального и системного методов, рассмотрены категории «федерализм» и «конституционный строй» в их диалектическом единстве и взаимосвязи, выстроены понятийные ряды категорий.

В рамках диссертационной работы выявлены проблемы правовой регламентации институциональных и функциональных начал федеративной организации государственной власти Российской Федерации и разработаны основные направления их развития в условиях повышения эффективности управления и модернизации существующей модели взаимодействия между органами публичной власти различных уровней.

Впервые особое внимание уделяется конституционно-правовым началам государственной национальной политики Российской Федерации, особенностям ее правовой формализации на федеральном и региональном уровнях, коллизиям и пробелам правового регулирования национальных отношений и основным направлениям совершенствования государственной национальной политики.

Доказывается необходимость унификации конституционно-правовых начал национальной политики на региональном уровне, без которой невозможно построение симметричной федерации и обеспечение в полном объеме реализации многонациональным народом Российской Федерации государственного суверенитета.

В России именно федерация, с ее разветвленной системой децентрализации и самоуправления, вовлечением всех социальных групп на федеральном, региональном и местном уровнях в процесс управления государственными и общественными делами, способна обеспечить развертывание и последовательную реализацию основных принципов и институтов демократии. В работе содержатся предложения, направленные на усиление федеративных начал организации государственной власти, совершенствование разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Федерализм как элемент формы Российского государства и основа двухуровневой организации государственной власти выполняет структуро- и системообразующую роли, обеспечивает согласование интересов центра и регионов, развитие гражданского общества и местного самоуправления. По мнению автора, именно федерализм в большей степени отвечает глобалистским вызовам современной цивилизации.

Федеративная ответственность — один из новых, динамичных институтов российского федерализма, который призван укрепить конституционную ответственность и дисциплину разнуровневых субъектов федеративных отношений, стабилизировать характер внутрифедеративных взаимодействий. Автором сформулированы предложения, направленные на совершенствование правовой регламентации этого института.

Новизну работы составляют предложения по совершенствованию Конституции РФ и российского законодательства в сфере регламентации федеративных отношений и национальной политики.

Положения, выносимые на защиту:

1. Обобщение и абстрагирование всего многообразия явлений, связанных с познанием конституционализма, обуславливает развитие таких понятий, как «конституционный строй», «конституционный режим», «конституционность», «конституирование». Содержание и функциональные особенности перечисленных конституционно-правовых понятий и категорий позволяют сделать вывод о том, что одна их часть («конституционализм», «конституционный строй») обладает общим характером и выступает в роли конституционно-правовых категорий, другая («конституционный режим», «конституционность», «конституирование») — призвана выражать отдельные стороны функционирования вышеназванных конституционно-правовых категорий. Вместе с тем понятия «конституционный строй», «конституционный режим», «конституционность», «конституирование» составляют единый понятийный ряд правовых абстракций, все элементы которого тесным образом связаны между собой. В указанном смысловом и понятийном ряду категория «конституционализм» является наиболее емкой, а понятие «конституирование» — менее широким по содержанию. «Конституционализм» и «конституционный строй» — категории, обладающие фундаментальным и, одновременно, инструментальным характером, они выступают основой познания других государственно-правовых явлений, отражают объективные особенности развития конкретного государства.

2. Понятийный ряд «федерация», «федерирование», «федеративное устройство», «федерализм», «государственное устройство» представлен по степени развертывания его содержания от наименьшего к большему. Если понятия «федерация» и «федерализм» необходимо различать и при этом

объем содержания второго понятия превышает объем первого, то термины «федерация» и «федеративное устройство» фактически выступают как тождественные. Категория «федерализм» раскрывает специфику содержания всего многообразия внутрисистемных федеративных отношений в конкретной стране или группе стран, установивших федеративную форму государственного устройства. В научном плане категория «государственное устройство» охватывает все способы территориальной организации государственной власти (федерацию и унитарное государство). Вместе с тем в конкретном случае, когда «государственное устройство» совпадает с «федеративным устройством», указанные понятия фактически сливаются.

3. Конституционный строй и федерализм — устойчивые конституционно-правовые категории, обладающие разной степенью фундаментальности, интегрированности. Обе категории связаны с государством и опосредованы правом. Они отражают явления публично-правового характера, получившие легальное закрепление в действующей Конституции государства. Взаимное влияние федерализма и конституционного строя очевидно. Следует подчеркнуть, что это взаимодействие, а не одностороннее воздействие категорий и соответствующих им государственно-правовых явлений. Формализм демократических институтов, неэффективность государственной власти, коллизии между федеральным законодательством и законодательством субъектов, формализм конституционных предписаний, как выражение кризиса конституционного строя, способны оказать деструктивное влияние на функционирование федеративных отношений в стране. В то же время жесткая централизация, лишение права народов на самоопределение, суверенизация регионов и рост национального экстремизма способны привести к нарушению прав и свобод человека, подрыву существования других принципов конституционного строя, его фиктивности. Вместе с тем следует отметить преимущественное (доминирующее) воздействие конституционного строя на теорию и практику федерализма. Конституционный строй России, все его базовые основы должны быть пронизаны принципом федерализма. В свою очередь, конституционный строй выступает гарантией реализации принципов федерализма. Категория «конституционный строй» отражает основные закономерности развития Российского государства, его отдельных государственно-правовых институтов, является развивающейся категорией. Высокая степень обобщения данной категории, ее аксиологические функции позволяют выстраивать иные категории конституционного права в иерархический смысловой ряд.

4. В исследовании проблем федерализма наблюдается тенденция дифференциации научного знания. Под воздействием внутренних и внешних факторов федеративные отношения подвергаются постоянной трансформации и модернизации. В этих условиях нередки случаи расхождения ме-

жду онтологическим и гносеологическим аспектами содержания категории федерализма, между отражаемыми в ней явлениями и процессами объективной действительности, с одной стороны, и результатами ее познания — с другой. Методологический анализ федерализма с точки зрения системно-структурного и функционального методов позволяет сделать вывод о том, что структура федеративного государства является неотъемлемым свойством федеративной системы и представляет собой определенный тип связей между ее элементами (субъектами Федерации). Структура федеративного государства может обладать различной степенью устойчивости. Российский федерализм, на наш взгляд, обладает устойчивой структурой. Российская Федерация состоит из структур по меньшей мере двух уровней — горизонтальной и вертикальной. Горизонтальная структура отражает особенности организации и функционирования государственной власти на региональном уровне, а вертикальная — взаимосвязь субъектов Федерации и федерального Центра, участие Федерации в деятельности субъектов, и, наоборот, включенность регионов в решение общих задач на федеральном уровне. Несмотря на устойчивость структуры отечественного федерализма, процессы «укрупнения» субъектов Федерации придают федеративным отношениям динамичный характер. В процессе развития федеративная система способна изменить свою структуру и составные элементы.

Внутрифедеративные связи могут быть прямыми и опосредованными, внутрирегиональными (отношения внутри субъекта Федерации), двусторонними (отношения между двумя субъектами Федерации, отношения между Центром и регионом), многосторонними (отношения между Федерацией и ее составными, но обособленными частями). Федерализм, будучи подсистемным образованием в системе конституционного строя России, сам выступает в качестве системы по отношению к составляющим его институтам федерализма. Российская Федерация сегодня обладает свойствами асимметрии, пресмственности государственного развития, централизации, национально-территориального структурирования.

5. Принципы российского федерализма — это регламентированные Конституцией РФ отправные, относительно устойчивые интегрирующие начала федеративной организации государственной власти, определяющие ценностные ориентиры отношений Федерации и субъектов, основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, отражающие основные закономерности и перспективы федеративного развития страны. Принципам российского федерализма свойственны аксиологический (ценностный) характер, целевая ориентация, системность, многоуровневый характер реализации, концентрированность, внутренняя иерархичность, конституционная гарантированность.

6. Поскольку конституционный строй охватывает все сферы жизнедеятельности общества, федерализм предполагает различные формы собственной институционализации и реализуется не только как принцип организации и функционирования российской государственности, но и как структурная основа построения гражданского общества. Федерализм позволяет рассредоточить властные полномочия по вертикали и горизонтали, создает условия для развития территориальных, национальных, религиозных, культурных и иных сообществ в рамках единого государства.

7. Для обеспечения формирования правовых и организационных основ федеративных и национальных отношений, а также в целях разработки механизмов реализации государственной политики в соответствующих сферах, следует вернуться к практике существования Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям — федерального органа исполнительной власти, специализирующегося на решении соответствующих проблем. Действующее сегодня Министерство регионального развития РФ реализует многочисленные и разнородные функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию не только в сфере федеративных отношений и национальной политики, но и в области осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. Из 17 его департаментов только 7 непосредственно занимаются проблемами территориального, национального, федеративного развития.

8. Конституционная конструкция, определяющая правовые основы разграничения полномочий в государстве, нуждается в корректировке. По мнению автора, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ должна быть изменена следующим образом: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

9. К конституционно-правовым принципам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов относятся принципы: верховенства Конституции РФ и федеральных законов; равноправия субъектов между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; единого экономического пространства; бюджетной обеспеченности полномочий; согласования интересов РФ и ее субъектов при разграничении полномочий по предметам совместного ве-

дения; взаимной ответственности (федеративной ответственности). Указанные базовые начала необходимо закрепить в отдельной статье главы IV. 1. «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

10. В доработке нуждается существующая процедура заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (и соответственно совершенствование Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части: 1) четкого определения субъектов права инициативы разработки и принятия проекта договора о разграничении предметов ведения и полномочий со стороны субъектов Федерации (депутатов, политических партий, институтов гражданского общества); 2) законодательно установленных процедур общественного контроля за разработкой и принятием указанных договоров со стороны Федерации (обсуждения проекта текста договора в средствах массовой информации, участия Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов России и других институтов гражданского общества); 3) установления дополнительных гарантий защиты прав субъектов Российской Федерации, не являющихся стороной договора в его подготовке; 4) определения процедур согласования спорных позиций субъектов Федерации (двух или более, если их интересы затрагиваются положениями договора).

11. Статус действующих полномочных представителей Президента России в федеральных округах существенно модернизирован, повышено его государственно-правовое значение. Совершенствование правового регулирования статуса полпредов происходит за счет расширения сфер его деятельности, усиления функций координации и согласования наряду с функциями представительства и контроля. Институт полномочных представителей Президента является составной частью нового конституционного механизма разработки, принятия, реализации и контроля за исполнением решений Президента РФ. Учитывая опыт существования института специальных Представителей Президента РФ, необходимо внести изменения в Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и закрепить следующее положение: «В целях обеспечения согласованного функционирования органов государственной власти Российской Федерации на территории отдельного субъекта Российской Федерации Президент РФ вправе назначить

специального представителя Президента РФ в субъекте РФ. Специальный представитель Президента Российской Федерации осуществляет от имени Президента Российской Федерации координацию деятельности федеральных и региональных органов государственной власти на соответствующей территории и обеспечивает проведение единой государственной политики в определенных сферах государственного управления».

12. Государственная национальная политика определяется автором как целенаправленная, научно обоснованная, легитимная, долгосрочная, институционализированная в правовых формах деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, направленная на реализацию положений Конституции РФ, Концепции государственной национальной политики РФ, федеральных законов и обеспечение государственной целостности, равноправия, самоопределения народов, их национального и культурного развития. Необходимо вернуться к практике оказания государственной поддержки национального развития отдельным этносам как на федеральном, так и на региональном уровнях, поддержать предложение об учреждении института Уполномоченного по правам народов Российской Федерации, приняв соответствующий федеральный закон.

13. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, действующая более четырнадцати лет, нуждается в корректировке, отражающей объективные изменения, произошедшие за это время в экономической, политической, социальной и культурной сферах жизни общества. Обновленная Концепция должна включать в себя следующие разделы: 1. Этнополитическая ситуация и основные тенденции развития национальных отношений в Российской Федерации. 2. Формирование установок толерантного сознания. 3. Основные цели, задачи, принципы государственной национальной политики Российской Федерации. 4. Формы координации миграционной и национальной политики Российской Федерации. 5. Механизм реализации государственной национальной политики Российской Федерации. 6. Процедуры разрешения межнациональных конфликтов. 7. Контроль за реализацией и оценка эффективности реализации Концепции государственной национальной политики. 8. Информационно-аналитическое и научное обеспечение государственной национальной политики. 9. Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере обеспечения прав национальных меньшинств. Кроме того, необходимо разработать и утвердить План мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

14. Конституционное предназначение федеративной ответственности состоит в том, что она, в отличие от других видов конституционной ответ-

ственности, носит не односторонний, а двусторонний, взаимный характер. Государство (Федерация) выступает и как правоприменитель, и как субъект федеративной ответственности. Право Федерации применять меры воздействия в отношении своих членов обусловлено конституционным закреплением государственного суверенитета, который распространяется на всю территорию Российского государства, признанием верховенства Конституции РФ и федеральных законов, единством правового и экономического пространства страны. Право субъектов Федерации требовать привлечения к ответственности федеральные органы государственной власти, нарушающие закрепленное в конституционном порядке разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов, умаляющие гарантированную Конституцией самостоятельность российских субъектов, вытекает из признания населения субъекта источником власти на соответствующей территории, и конституционного закрепления их равноправия, единого правового статуса человека и гражданина на всей государственной территории России.

Основанием федеративной ответственности является внутрифедеративный деликт. Объекты внутрифедеративного деликта: конституционные принципы российского федерализма; принципы организации и деятельности органов государственной власти субъекта Федерации; полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, основы взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; формы взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации; общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. К субъектам внутрифедеративных деликтов относятся не только Федерация, субъекты Федерации как коллективные публично-правовые образования, но и законодательные, исполнительные, контрольные и иные федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица всех уровней власти, участвующие в реализации конституционных принципов российского федерализма.

15. К санкциям федеративной ответственности относятся: 1) введение чрезвычайного положения на всей территории или части территории субъекта Российской Федерации; 2) признание Конституционным Судом РФ акта, изданного федеральным органом государственной власти или органом государственной власти субъекта РФ, противоречащим Конституции, нарушающим конституционное разграничение предметов ведения и пол-

номочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также принципы российского федерализма; 3) признание Конституционным Судом России не соответствующими Конституции РФ договоров между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов России; 4) роспуск законодательного органа власти субъекта высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации; 5) вынесение российским Президентом предупреждения законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации; 6) роспуск Президентом РФ законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации; 7) отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта и по инициативе самого Президента; 8) санкции финансового характера; 9) приостановление Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

16. Основными тенденциями развития российского федерализма являются: усиление унитаризма в государственном развитии России; сохранение горизонтальной асимметричности Российской Федерации и ее дальнейшее углубление в условиях экономического кризиса; деполитизация федеративных отношений как результат целенаправленной политики, проводимой государством; преимущественно односторонний характер внутрифедеративных взаимодействий; построение федерализма по «сетевому» принципу в бюджетно-финансовой сфере, а также процесс укрупнения субъектов Федерации, инициированный центральной властью и поддержанный на региональном уровне.

17. Фрагментарность и нечеткость правового регулирования федеративных отношений, слабая вовлеченность субъектов в общероссийский законотворческий процесс создают условия монопольного решения Федерацией ключевых вопросов без учета интересов входящих в нее членов, приводят к формализму провозглашенной Конституцией РФ Федерации, и подрывают основы конституционного строя. Развитие нормативно-правовой базы экономических и управленческих основ государственной политики в области развития федерализма предопределяет необходимость разработки Концепции развития Российского федерализма. Указанная концепция должна быть основана на средне- и долгосрочных прогнозах функционирования федеративных отношений, с учетом экономических

показателей, а также социальных, национальных и внешнеполитических особенностей развития страны.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в обосновании комплексного подхода к проблеме изучения и совершенствования конституционных основ российского федерализма как сложной многоуровневой системы, составной части и основополагающего принципа конституционного строя России.

Практическая значимость исследования состоит в разработке и обосновании предложений, направленных на совершенствование правовой регламентации федеративных отношений в системе конституционного строя России. Изложенные в диссертационном исследовании положения могут быть использованы как в правотворческой деятельности, так и в практике правоприменительных органов, а также в учебном процессе в юридических вузах при преподавании конституционного права России, ряда спецкурсов, ориентированных на изучение конституционных основ российского федерализма.

Автором обоснована необходимость новой редакции ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, предложено внести изменения и дополнения в федеральные законы (Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», подзаконные правовые акты (Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. «О Государственном Совете Российской Федерации»), разработаны Концепция развития российского федерализма и обновленная Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Авторские проекты концепций были направлены в комитеты по конституционному законодательству и государственному строительству, по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Отдельные концептуальные положения диссертации могут быть использованы при разработке основополагающих положений реформы федеративных отношений, оптимизации организации и повышения эффективности функционирования федеральных и региональных органов власти, а также в процессе совершенствования государственной национальной политики Российской Федерации.

Апробация результатов исследования осуществлена по следующим направлениям:

— ключевые положения работы опубликованы в пяти монографиях и излагались на научно-практических конференциях различного уровня, в том числе на международных научно-практических конференциях: международной научно-практической конференции «Права человека в России и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Саратов, 1996); международных конференций «Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России» (Москва, 1997) и «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и национальное законодательство» (Саратов, 2000); научно-практических конференциях «Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения» (Саратов, 2001) и «Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России)» (Саратов, 2003); международной научной конференции «Актуальные проблемы развития «горизонтального» федерализма в России и зарубежных странах» (Балаково, 2004); международной научной конференции «Пробелы и дефекты в конституционном праве» (Москва, 2007); всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы государства и гражданского общества на современном этапе развития российского законодательства» (Астрахань, 2007) и «Конституционные принципы: понятие, содержание, механизм реализации» (Саратов, 2007); международных научно-практических конференциях «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности» (Саратов, 2008) и «Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России» (Саратов, 2008); всероссийской научно-практической конференции «Современное состояние и тенденции российского законодательства в условиях преемственности государственно-правового развития России» (Балаково, 2008); международных научно-практических конференциях «Право на защиту прав и свобод человека и гражданина (к 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека)» (Москва, 2008) и «15 лет Конституции РФ: проблемы и перспективы развития» (Энгельс, 2008); всероссийской научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, 2009); международной научно-практической конференции «Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса» (Саратов, 2009), международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века» (Кутафинские чтения) (Москва, 2009); X международной научно-практической конференции «Проблемы ответственности в современном праве» (Москва, 2009); международной научно-практической конференции «Современная демократия: личность, общество, государство» (Астрахань, 2009); международной научной кон-

ференции «Проблемы конституционного и муниципального строительства на современном этапе: опыт России и зарубежных стран» (Москва, 2010);

— отдельные положения диссертационной работы обсуждались автором в ходе стажировки российских специалистов в Канаде 9–16 сентября 2006 г. в рамках программы «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации»;

— основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации диссертации изложены в ста двух публикациях автора по теме диссертационной работы, в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК России;

— диссертационные суждения и обобщения, сформулированные в работе рекомендации использовались автором в процессе преподавания дисциплины конституционное право России студентам специальности «Юриспруденция» ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;

— основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и международного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Структура диссертационного исследования. Структура диссертационного исследования обусловлена поставленными целью, задачами и логикой изложения. Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов и литературы. Основные выводы проведенного диссертационного исследования представлены в заключении, а также по главам и параграфам. В Приложении приведены предлагаемые автором Концепция развития российского федерализма, обновленная Концепция государственной национальной политики РФ, проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», предусматривающий включение в указанный закон главы VI «Прямое президентское правление в субъекте (субъектах) Российской Федерации».

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, показывается состояние ее научной разработанности, сформулирована гипотеза диссертационного исследования, ставятся цель и задачи работы, определяется методологическая основа, указывается эмпирическая база, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту,

приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

В первой главе «Федерализм в системе конституционного строя Российской Федерации (теоретико-методологический анализ)» раскрывается содержание системной связи важнейших категорий конституционного права — российского конституционного строя и федерализма, определяются методологический инструментарий, основные способы познания категории «федерализм» в современной науке конституционного права, проблемы ее соотношения с другими понятиями и категориями, закономерности существования и эволюции, особенности нормативно-правовой регламентации и реализации конституционных принципов российского федерализма, их роль в становлении и развитии демократического, правового государства.

Первый параграф посвящен концептуальному анализу взаимодействия российского конституционного строя и федерализма как важнейших категорий конституционного права.

Политико-правовые трансформации последних лет, последовательное внедрение идей конституционализма в российскую теорию и практику правового регулирования, выстраивание новой модели федеративных отношений порой на фоне отсутствия концептуального понимания происходящих процессов и явлений, актуализируют проблему соотношения базовых категорий науки конституционного права.

Теоретическое построение научного знания не только придает ему упорядоченность, конструктивность, информационную насыщенность и формальную адекватность, отражает объективные закономерности государственно-правового и общественного развития, но и ориентирует практическую деятельность, совершенствует ее внутреннюю организацию и повышает эффективность.

Основа любого познавательного процесса государственно-правовых явлений — осмысление основных государственно-правовых понятий и категорий. Поскольку российский федерализм как политико-правовой феномен в условиях реформирования способен оказать существенное влияние на механизм осуществления государственной власти на федеральном, региональном и местном уровнях, изменить баланс соотношения централизованных и децентрализованных начал в построении государственности, снизить или, наоборот, усилить его демократический потенциал, то категорию «федерализм» следует рассматривать в системной связи с категорией «конституционный строй».

В соотношении категорий «конституционализм» и «конституционный строй» первая выступает в качестве образца, парадигмы последовательной реализации принципов конституционного строя в государстве. Конститу-

ционализм — это идея и определенный государственно-правовой режим, который достигается в результате конституционно-правовой регламентации общественных отношений. Категория «конституционализм» придает объемность, целостность диалектического восприятия конституционного строя страны в юридическом и фактическом смысле.

Категория «конституционный строй» более подвижна, динамична, учитывает особенности исторического, экономического, политического и социального развития государства, отражает основные закономерности развития нашего государства, его отдельных государственно-правовых институтов. Высокая степень обобщения данной категории, ее аксиологические функции позволяют выстраивать категории конституционного права в иерархический смысловой ряд.

Объективность данной категории придают выразившиеся в ней особенности конституционно-правовой регламентации экономических, политических, социальных и иных отношений, практика осуществления правовых предписаний. Категория «конституционный строй» относится к разряду общеобязательных государственных установлений. Ее абстрактный характер не препятствует проникновению во все важнейшие сферы жизнедеятельности общества и государства. Получившие закрепление в главе 1 Конституции РФ основы конституционного строя (конституционные ценности, принципы и институты) выступают в качестве эффективного средства регулирования общественных отношений. Конституционная юстиция обеспечивает охрану Конституции РФ, основ конституционного строя, способствует претворению всех конституционных предписаний в жизнь.

Конституционный строй является развивающейся категорией. Она связана с объективными потребностями общества и государства, способна отражать новые процессы государственно-правовой действительности.

Характеризуя конституционный строй как правовую категорию, необходимо отметить следующие ее черты: фундаментальность; абстрактность (предельность по уровню обобщения); аксиологический (ценностный) характер; отражение тенденций и закономерностей государственно-правового развития; выражение объективной сущности конституционно-правового регулирования; целевую ориентацию; качественную определенность (ее индикатором, в частности, может стать уровень реализации демократических установлений); системность; инструментальность (средство познания других конституционно-правовых понятий и категорий); многоуровневый характер реализации.

Современное понятие федерализма отражает объективные закономерности государственно-правового развития, его демократическую сущность, координационную природу и рассматривается многими учеными в широком смысле. Многообразие подходов в понимании категории федера-

лизма обуславливает необходимость исследования ее основных теоретических составляющих: *политико-правовой, государствообразующей (структурообразующей) и функциональной (интеграционной)*.

Федерализм — всеобъемлющая конституционно-правовая категория, включающая в себя в организационно-правовом, идеологическом и иных аспектах все многообразие институтов и отношений в федеративном государстве, особенности внутрисистемных федеративных связей (Федерация — субъект, Федерация — субъекты, наконец, уровень и тип связей последних), процедур (образование новых субъектов Федерации) и конституционно-правовую модель разграничения компетенции между федеральным, региональным и местным уровнями власти в целях обеспечения целостности и государственно-правового единства Федерации, свободного развития личности, территориальных и национальных сообществ.

Обобщение и абстрагирование всего многообразия явлений, связанных с познанием конституционализма обуславливает развитие таких понятий, как «конституционный строй», «конституционный режим», «конституционность», «конститутирование». Проанализированы содержание и функциональные особенности перечисленных конституционно-правовых понятий и категорий, исследованы проблемы их соотношения.

Понятийный ряд «федерация», «федерирование», «федеративное устройство», «федерализм», «государственное устройство» представлен по степени развертывания его содержания от наименьшего к большему.

Взаимное влияние федерализма и конституционного строя очевидно. Следует подчеркнуть, что это взаимодействие, а не одностороннее воздействие категорий и соответствующих им государственно-правовых явлений. Формализм демократических институтов, неэффективность государственной власти, коллизии между федеральным законодательством и законодательством субъектов способны оказать деструктивное влияние на функционирование внутригосударственных, межрегиональных отношений в стране. В то же время жесткая централизация отношений между Федерацией и субъектами, лишение права народов на самоопределение, суверенизация регионов и рост национального экстремизма способны привести к нарушению прав и свобод человека, к подрыву существования других принципов конституционного строя, к его фиктивности. Автор отмечает преимущественное (доминирующее) воздействие конституционного строя на теорию и практику федерализма. Конституционный строй России, все его базовые основы должны быть пронизаны принципом федерализма в полном объеме. В свою очередь, конституционный строй выступает гарантией реализации принципов федерализма, призван гарантировать стабильное общественно-политическое положение страны, соблюдение Конститу-

ции РФ и законов, последовательное разграничение предметов ведения и полномочий как по вертикали, так и по горизонтали.

Во *втором параграфе* рассматриваются абстрактно-логические приемы научного познания в контексте исследования закономерностей развития российского федерализма.

Одной из задач методологии является упорядочение, систематизация научного знания с целью совершенствования основных конституционно-правовых понятий и категорий, разработка новых методов познания государственно-правовой действительности. Исследование российского федерализма, по мнению автора, должно осуществляться на основе всеобщей (философской) и специально-научной методологии. Использование последней позволяет комплексно рассмотреть внутреннее состояние системы федеративных отношений, выявить их специфику, закономерности и тенденции развития.

Среди общенаучных методов в исследовании федерализма особая роль принадлежит диалектическому материализму, который исходит из характеристики федерализма как политико-правового явления, конституционного института государства и способа территориальной организации власти в конкретных исторических условиях, во взаимосвязи с существующим государственным режимом, уровнем экономического развития регионов, институтами местного самоуправления и гражданского общества.

Получению знаний о предмете способствуют также частнонаучные методы. Среди конкретных методов познания федерализма как государственно-правовой действительности (исторический, системно-структурный и функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и моделирования), по нашему мнению, ведущая роль принадлежит системно-структурному, функциональному и формально-юридическому методам.

Методологический анализ федерализма с точки зрения системно-структурного и функционального методов позволяет сделать вывод о том, что структура федеративного государства является неотъемлемым свойством федеративной системы и представляет собой определенный тип связей между ее элементами (субъектами Федерации). Структура федеративного государства может обладать различной степенью устойчивости. Российский федерализм, по мнению автора, обладает устойчивой структурой. Российское государство состоит из структур по меньшей мере двух уровней — горизонтальной и вертикальной. Вместе с тем процессы «укрупнения» субъектов Федерации придают федеративным отношениям динамичный характер. В процессе развития федеративная система способна изменить свою структуру и составные элементы.

Поскольку система (Федерация) представляет собой конкретное объединение элементов (субъектов Федерации), для нее характерен определен-

ный тип функционирования и развития. В качестве внешних системообразующих факторов российского федерализма выступают закрепленные Конституцией РФ 1993 г. принципы конституционного строя: приоритет прав и свобод личности, народовластие, государственный суверенитет Российской Федерации, демократический, правовой характер Российского государства и т. д. По мнению автора, федерализм, будучи подсистемным образованием в системе конституционного строя России, сам выступает в качестве системы по отношению к составляющим его институтам федерализма. Российская Федерация сегодня обладает свойствами асимметрии, преемственности государственного развития, централизации.

Формально-юридический подход, дополняя методологию исследования федеративных отношений, посредством теоретического анализа обеспечивает выяснение содержания нормативно-правовых актов их регламентирующих, способствует систематизации знаний и отражению результатов исследования в юридических понятиях и категориях, обеспечивает выявление недостатков, несовершенств конституционно-правовой регламентации федеративных отношений.

В третьем параграфе, посвященном роли принципов российского федерализма в становлении и развитии демократического, правового государства, определяется нормативное содержание принципов Российского государства.

Анализируя содержание принципов российского федерализма, автор выделяет такие их черты, как аксиологический (ценностный) характер, целевая ориентация, системность, многоуровневый характер реализации, концентрированность, внутренняя иерархичность, конституционная гарантированность.

Ценность принципов российского федерализма выражается в их значении для личности, общества и государства. Положения ст. 5 Конституции РФ определяют основу функционирования федеративного государственного механизма, являются средством саморегуляции и саморазвития федеративных отношений. Российской Конституцией в качестве базовых ценностей федеративного устройства утверждается государственная целостность и децентрализация, равноправие народов и субъектов Федерации.

Целевая ориентация. Принципы федерализма выполняют функцию правовых ориентиров поведения всех субъектов конституционного права в сфере федеративных отношений. Цели их реализации совпадают с магистральными целями политико-правового воздействия на общественные отношения — упорядочение последних, построение демократического, правового государства, обеспечение верховенства Конституции, прав и свобод человека.

Системность. Принципы федерализма утверждают конституционный порядок в сфере федеративных отношений, устанавливают исходные на-

чала политико-правовых коммуникаций Федерации и субъектов РФ. Они представляют собой не случайный набор юридических регуляторов, действуют в конкретной исторической обстановке, в границах, очерченных Конституцией, установленных сфер правового регулирования общественных отношений. Принципы федерализма внутренне интегрированы, локально взаимосвязаны и взаимообусловлены, играют конструктивную, стабилизирующую роль в развитии федеративных отношений.

Многоуровневый характер реализации. Принципы федерализма универсальны, осуществляются как на общенациональном уровне, так и на уровне субъектов, местного самоуправления. Механизм реализации каждого принципа имеет особенности в зависимости от того, кто выступает в роли субъекта. Указанные принципы предполагают вертикальный и горизонтальный уровни реализации, ставят перед собой цели решения общих (в рамках Российской Федерации) и локальных задач (в рамках компетенции субъекта). Уровень реализации принципов федерализма обусловлен характером и особенностями их юридической природы, механизма осуществления.

Концентрированность. Несмотря на то, что принципы федерализма изложены в Конституции РФ в самом общем виде, они выполняют особую роль в правовом регулировании федеративных отношений. Принципы интегрируют отправные начала развития федерации, определяют юридические рамки федеративных отношений. Для их конституционного воплощения характерна высокая степень обобщения, четкость, лаконичность выражения.

Предельно обобщенный, концентрированный характер принципов призван обеспечить их стабильность. Принципы не могут непосредственно регулировать динамичные общественные отношения в сфере федеративного устройства, так как это со временем неизбежно приведет к коллизиям конституционных предписаний и жизненных реалий. Принципы отражают устойчивые закономерности и тенденции развития федерализма в России.

Внутренняя иерархия. В иерархии конституционных норм принципы российского федерализма занимают особое место, поскольку ст. 5 Конституции РФ включена в главу I «Основы конституционного строя» и согласно ч. 2 ст. 16 Конституции никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Вместе с тем, по мнению автора, справедливо говорить о внутренней иерархии указанных принципов. Эта иерархия объективно предопределена законодателем, расположившим принципы федерализма в определенной последовательности. В качестве доминирующих принципов выступают государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Перечисленные принципы обеспечивают сущест-

ование государства как геополитической реальности, решают вопрос соотношения централизации и децентрализации в его построении и функционировании. Несмотря на внутреннюю иерархию, все принципы гарантируются Конституцией и законами, обязательны для исполнения.

Конституционная гарантированность. Принципы федерализма тесным образом связаны с государством и Конституцией РФ, поскольку их установление и реализация невозможны вне государства и в противоречии с Основным Законом. Конституционный уровень гарантирования является высшим в системе действующего российского законодательства. Принципы российского федерализма обеспечиваются целым комплексом экономических, политических, организационных и иных гарантий высшей юридической силы. Важная роль в механизме юридического гарантирования реализации предписаний Конституции принадлежит Президенту РФ, Федеральному Собранию, Правительству и Конституционному Суду России.

Во второй главе **«Конституционно-правовые основы организации государственной власти и механизма управления в федеративном государстве»** исследуются федеративные начала государственно-правовой системы, проблемы правовой легитимации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, роль федеральных округов в повышении эффективности государственного управления.

В рамках *первого параграфа* «Федеративные начала организации государственной власти в Российской Федерации» выявляются структурные и функциональные связи, особенности внутрифедеративных взаимодействий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации в условиях проводимых реформ.

Автор предлагает различать институциональный и функциональный компоненты федеративной организации государственной власти в Российской Федерации.

Институциональный компонент федеративной организации государственной власти проявляется в деятельности Президента РФ, его полномочных представителей в федеральных округах, Государственной Думы, особом порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (по два представителя от субъекта РФ), Совета законодателей Совета Федерации (в него входят председатели законодательных органов власти субъектов РФ), Государственного Совета (состоит из высших должностных лиц субъектов РФ), Министерства регионального развития РФ, в самостоятельном установлении субъектами Федерации собственной системы органов государственной власти, в возможности создания представи-

тельств субъектов Федерации, территориальных органов федеральных органов государственной власти.

Функциональный компонент *федеративной организации* государственной власти в Федерации представлен институтом (в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ) делегирования полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов и, наоборот, возможностью законодательного закрепления передачи осуществления полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов РФ, взаимодействием Федерации и субъектов (в том числе в законодательном процессе), процедурами формирования некоторых внутрипарламентских органов палат Федерального Собрания РФ (учитываются интересы различных политических партий и субъектов Федерации), договорным характером регулирования отношений между Российской Федерацией и субъектами, иницированием субъектами Федерации процесса укрупнения Федерации с обязательным участием в нем федеральных органов государственной власти, возможностью использования Президентом РФ согласительных процедур (ст. 85 Конституции РФ), государственным контролем в сфере федеративных отношений (Конституционный Суд РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах), особенностями функционирования институтов прямой демократии.

Проанализирована роль Государственного Совета РФ в системе органов государственной власти Российской Федерации и внесены предложения, направленные на совершенствование его статуса.

В реализации государственной политики в сфере федеративных и национальных отношений, развития местного самоуправления особая роль принадлежит Правительству РФ. В целях обеспечения формирования правовых и организационных основ федеративных и национальных отношений, а также разработки механизмов реализации государственной политики в соответствующих сферах федеративных и национальных отношений, по мнению автора, следует вернуться к практике существования Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям — федерального органа исполнительной власти, специализирующегося на решении соответствующих проблем. Действующее сегодня Министерство регионального развития РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию не только в сфере федеративных отношений и национальной политики, но и в области осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. Из 17 его департаментов только 7 непосредственно занимаются проблемами территориального, национального, федера-

тивного развития, остальные — вопросами градостроительной политики, жилищно-коммунального хозяйства, строительства олимпийских объектов и т. д. Учитывая нестабильность ситуации на Северном Кавказе (Дагестан, Ингушетия, Чеченская Республика), необходимо сконцентрировать внимание федерального органа исполнительной власти на проблемах федерализма и национальных отношений.

В целях усиления федеративных начал организации государственной власти автор предлагает ряд мер по совершенствованию конституционно-правового статуса Совета Федерации, повышению эффективности его деятельности, в частности, дополнить ст. 7 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» частью 3 «Формы деятельности членов Совета Федерации», предусматривающей участие членов Совета Федерации в заседаниях Совета законодателей.

Государственный контроль в сфере федеративных отношений в широком смысле осуществляют Президент РФ, полномочные представители Президента в федеральных округах, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, конституционные (уставные) суды российских субъектов. Каждый из перечисленных органов выполняет контрольные функции в пределах собственных полномочий. Особая роль в обеспечении единого правового пространства, соответствия правовых систем субъектов Федерации общедоказательной правовой системе, разрешении споров о компетенции между Федерацией и субъектами РФ принадлежит Конституционному Суду.

Второй параграф главы посвящен анализу нормативно-правового содержания конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проблемам законодательного и договорного регулирования отношений между Федерацией и ее субъектами.

Под предметами ведения автор предлагает понимать закрепленные в Конституции РФ наиболее значимые государственно-правовые объекты комплексного характера, объединенные по содержательным признакам, в рамках которых Федерацией и ее субъектами посредством управомоченных государственных органов федерального и регионального уровней обеспечивается перспективное и локальное правовое регулирование. Понятия «предметы ведения» и «полномочия» соотносятся как форма и содержание, поскольку предметы могут находиться в ведении Федерации, субъектов РФ, совместном ведении, а полномочия включают в себя круг прав и обязанностей соответствующих органов государственной власти,

которыми они наделяются для реализации задач и функций в рамках определенного предмета ведения.

Конституционно-правовая конструкция, определяющая источники разграничения полномочий в государстве, нуждается в изменении. По мнению автора, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ должна быть сформулирована следующим образом: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

В работе выявляется содержание конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и вносится предложение об их закреплении в отдельной статье главы IV.1. «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Поскольку Федерация представляет собой сложную динамическую целостность, уровень устойчивости которой определяется многими факторами, то законодательная форма обеспечивает единство правового регулирования, условия формирования единого правового пространства, а договорная — позволяет учитывать все многообразие внутрифедеративных связей. Но соотношение указанных форм не может быть паритетным. Действующий Основной Закон РФ и правовая система обуславливают приоритетность Конституции и федеральных законов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Необходима доработка существующей процедуры заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (и соответственно совершенствование Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Полномочия субъектов Федерации в сфере совместного ведения могут быть выражены в трех формах: 1) «закрепленные полномочия» субъекта в сфере совместного ведения — это полномочия органов государственной власти субъекта по предметам совместного ведения, установленные Кон-

ституцией РФ, и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. (в ред. 17 декабря 2009 г.), которые осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта (за исключением субвенций из федерального бюджета), 2) «переданные полномочия» в сфере совместного ведения — это полномочия Российского государства по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, не предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые могут передаваться для осуществления региональными органами государственной власти федеральными законами. Их финансовое обеспечение осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. 3) «полномочия по участию» субъекта в сфере совместного ведения. Кроме собственных полномочий в сфере совместного ведения РФ и субъектов, органы государственной власти региона вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Третий параграф посвящен роли федеральных округов в повышении эффективности государственного управления. В условиях проводимых реформ институт полномочных представителей Президента РФ призван обеспечить незыблемость основ конституционного строя, реализацию конституционных принципов верховенства права, разделения властей, единства системы исполнительной власти и федерализма. Конституционный строй как целостная система государственно-правовых отношений и институтов, с одной стороны, отражает закономерности их развития, с другой — создает условия их функционирования. Институт полномочных представителей Президента РФ придает упорядоченность, конструктивность, целостность, устойчивость информационную и политико-правовую насыщенность конституционным началам организации государственной власти в Российской Федерации.

Анализируя процесс развития института полномочных представителей Президента РФ в период с 1993 по 2000 г., автор приходит к выводу, что происходило постепенное укрепление правового статуса соответствующих должностных лиц, обусловленное необходимостью усиления координации деятельности органов исполнительной власти, повышения их профессионализма, обеспечения единого правового и экономического пространства, структурной и функциональной целостности Российского государства.

Статус действующих полномочных представителей Президента России в федеральных округах существенно модернизирован, повышено его государственно-правовое значение. Совершенствование правового регулирования статуса полпредов происходит за счет расширения сфер деятельности этого института (взаимодействие не только с органами государственной власти

федерального, регионального и местного уровней, но и с институтами гражданского общества, гражданами), усиления функций координации и согласования, наряду с функциями представительства и контроля.

Динамика преобразовательных процессов, внедрение современных методик и технологий управления способствуют превращению органов государственной власти в более сложные системы, для обеспечения управляемости которыми необходимы новые структуры, формы и методы деятельности. Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах является составной частью нового конституционного механизма принятия, реализации и контроля за исполнением решений Президента.

Конституционная модель федерализма в период с 1993 по 2000 г. представляла собой компромиссный конституционно-договорной вариант, который характеризовался противоречивостью и нестабильностью, поэтому создание федеральных округов способствовало формированию новой модели федеративных отношений, базирующихся на более легитимной основе и направленной на укрепление российской государственности, территориальное приближение федеральной власти к субъектам Федерации. Учреждение института полномочных представителей Президента РФ следует расценивать как один из административных способов упрочения федерального присутствия в регионах, модернизации управления в Российском государстве.

В сфере федеративных отношений полномочные представители Президента РФ выполняют двоякую роль: с одной стороны, на них возлагается обязанность по отстаиванию интересов Федерации в процессе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти ее субъектов, с другой — они должны обеспечить учет интересов субъектов при подготовке федеральных нормативных правовых актов.

Институт полномочных представителей Президента является частью механизма согласованного и эффективного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. Полномочия полпредов по согласованию проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа, предполагают регулярное обсуждение региональных проблем в целях совместного поиска их решений, позволяют объединить управленческие, экономические и иные ресурсы государства, служат укреплению федерализма, государственной целостности, построению эффективного диалога между федеральными и региональными органами государственной власти.

В условиях глобального финансово-экономического кризиса особое значение приобретает своевременная реализация на местах антикризисных

мероприятий, инициируемых преимущественно федеральной государственной властью. Координация деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления по решению социально-экономических задач в регионах возложена на полномочных представителей Президента в федеральных округах. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, в частности, должен способствовать созданию условий для инновационного развития отраслей экономики и социальной сферы и формированию центров опережающего экономического роста с учетом конкурентных преимуществ каждого региона, обеспечивать скоординированность принятия соответствующих решений на федеральном, региональном и местном уровнях.

Представители Президента РФ призваны сыграть особую роль в обеспечении национальной безопасности страны, в борьбе с экстремизмом и терроризмом. Сохранение стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и завершение процесса становления демократического общества возможны только в условиях межнационального мира и согласия, обеспечения обороны и безопасности страны, нейтрализации политического и религиозного экстремизма и терроризма.

Учитывая опыт существования института специальных Представителей Президента, необходимо внести изменения в Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и закрепить указанный институт.

В третьей главе **«Этнические факторы российского федерализма»** рассматриваются конституционно-правовые основы государственной национальной политики Российской Федерации, проблемы правовой формализации, основные направления их совершенствования, нормативное содержание конституционного статуса коренных малочисленных народов.

Первый параграф посвящен исследованию проблем правовой регламентации государственной национальной политики Российской Федерации.

Конституционные основы современной государственной национальной политики Российского государства образуют положения Преамбулы, ст. 1, 2, 3, ч. 3 ст. 5, 9, 26, ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ст. 72 Конституции РФ.

Государственная национальная политика определяется автором как целенаправленная, научно обоснованная, легитимная, долгосрочная, институционализированная в правовых формах деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, направленная на реализацию положений Конституции РФ, Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, федеральных законов, законов российских

субъектов, обеспечение государственной целостности, равноправия, самоопределения народов, их национальное и культурное развитие.

Реформационные процессы внутри Федерации, меняющаяся геополитическая ситуация, предпринимаемые государством меры по совершенствованию государственного управления обуславливают необходимость изменения действующей Концепции государственной национальной политики Российской Федерации в части, касающейся законодательных основ ее регламентации, вопросов координации национальной и социально-экономической, миграционной политики Российского государства, мониторинга состояния межнациональных отношений, выработки механизмов раннего предупреждения межнациональных конфликтов, а также юридических процедур на федеральном, региональном и местном уровнях, направленных на их разрешение. Кроме того, необходимо разработать и утвердить План мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации на долгосрочную перспективу.

Несмотря на обострившиеся финансово-экономические проблемы, по мнению автора, необходимо вернуться к практике оказания государственной поддержки национального развития отдельным этносам как на федеральном, так и на региональном уровнях. Комплексные программы социально-экономического развития и национально-культурного возрождения будут способствовать сохранению российских народов, гармонизации межнациональных отношений в целом.

В целях реализации принципов равноправия и самоопределения народов автор поддерживает предложение об учреждении института Уполномоченного по правам народов Российской Федерации и принятие соответствующего федерального закона. Создание подобного специализированного института будет способствовать защите и восстановлению прав народов в сфере их национально-культурного развития и межнациональных отношений, разрешению «конфликта интересов» государства, бизнеса и этносов, правовому просвещению и повышению уровня правовой культуры граждан и должностных лиц.

Если определение основных принципов национальной политики страны составляет прерогативу государственных органов, то ее реализация — сфера действия гражданского общества, потенциал которого необходимо активнее использовать. Только совместные усилия государства и общества в этом направлении обеспечат положительный результат.

Во *втором параграфе* исследуются особенности правовой регламентации национальной политики в конституциях (уставах), законах субъектов Федерации.

Конституции и уставы субъектов Федерации в части, касающейся регламентации принципов государственной национальной политики соответствуют

положениям Конституции РФ 1993 г. и Концепции государственной национальной политики. Вместе с тем объем правового регулирования принципов национальной политики в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов Федерации не одинаков — последние уделяют этому вопросу значительно больше внимания. Правовая регламентация национальных отношений в субъектах идет по пути конкретизации и развития предписаний Конституции РФ, установления дополнительных гарантий их реализации.

Анализ содержания конституций, уставов субъектов Федерации свидетельствует о разнообразии подходов правового регулирования в исследуемой сфере отношений. Подобная дифференциация обусловлена различными причинами. В национально-государственных и национально-территориальных образованиях, в отличие от уставов территориальных образований, проблемы правовой регламентации этнических общностей в конституциях занимают одно из центральных мест. Как правило, это связано либо с поддержкой титульных этносов, давших название этим субъектам, либо с исторически сложившимся проживанием коренных малочисленных народов, которым федеральная Конституция гарантирует права и свободы в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Интересы титульных этносов оказали большое влияние на выбор методов правового регулирования в конституциях республик, входящих в Приволжский, Северо-Кавказский, Южный федеральные округа, что свидетельствует о важности учета национального фактора в различных сферах управления.

К сожалению, повышенное внимание республиканских органов власти к созданию условий сохранения и развития национального самосознания, национальной идентичности осуществляется зачастую в ущерб принципам государственной национальной политики Российской Федерации, идеям общегосударственного единства, укрепления духовной общности россиян. Подобное смещение акцентов снижает эффективность государственной национальной политики России, приводит к формированию этнократической политики в регионах.

Многие политические, экономические и социальные институты не могут существовать без правовой институционализации. Поскольку право является выразителем существующих в обществе ценностей, мерой свободы и ответственности, то национальные проблемы, «вытесненные» из правового поля, способны породить конфликты и противоречия. Реальность демократии во многом определяется способностью государства учитывать права религиозных, национальных, языковых меньшинств. В федеративном государстве межнациональное и межкультурное взаимодействие находит свое специфическое проявление в жизни населения не только национальных республик, но и других регионов.

В конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации отсутствуют положения о такой форме национально-культурного самоопределения, как национально-культурная автономия, не достаточно подробно регламентированы конституционные механизмы разрешения споров и конфликтов межнационального характера, отсутствуют гарантии реализации экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой на основе учета традиционных форм хозяйствования.

Несогласованность и несистематизированность законодательства субъектов в сфере правовой регламентации принципов национальной политики привели к тому, что ряд этих правовых актов, принятых до вступления в силу соответствующих федеральных законов, либо содержит дублирующие положения, либо не всегда своевременно приводится в соответствие с новыми редакциями федеральных нормативно-правовых актов. В перспективе, по мнению автора, необходима унификация конституционно-правовых начал национальной политики на региональном уровне, без которой невозможно построение симметричной федерации и обеспечение в полном объеме реализации многонациональным народом России государственного суверенитета.

В *третьем параграфе* рассматриваются вопросы конституционно-правового признания и закрепления статуса коренных малочисленных народов, его нормативного содержания, гарантий и перспектив развития.

Впервые Конституция РФ 1993 г. провозгласила и на конституционном уровне гарантировала коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Особенность конституционной регламентации статуса этнических общностей проявляется в том, что ст. 72 Конституции РФ выделяет как два самостоятельных направления государственной деятельности в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ защиту прав национальных меньшинств (п. «б») и защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м»).

Конституционно-правовой статус представителя коренных малочисленных народов – это совокупность, закрепленных Конституцией РФ и законодательством прав, свобод и обязанностей, осуществляемых в индивидуальной и коллективной формах в целях обеспечения исторически сложившегося природопользования и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

В отличие от дореволюционного периода, когда законодательство предусматривало изъятия из норм уголовного процесса и специфику административного управления на территориях проживания малочисленных этносов, современное российское законодательство предоставляет коренным

малочисленным народам права преимущественно социально-экономического характера. Это соответствует конституционным предписаниям о равенстве всех граждан Российской Федерации перед законом и судом, независимо от расовой, национальной принадлежности, языка, происхождения и других обстоятельств. Установление особенностей реализации политических прав коренных малочисленных народов носит ограниченный характер (специфика создания избирательных округов при проведении выборов), поскольку конституционный механизм волеобразования учитывает многонациональный характер носителя суверенитета и источника власти — народа Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус представителя коренных малочисленных народов образуют нормы различных отраслей права, но преобладают нормы экологического и земельного права. Это обусловлено спецификой идентификации малочисленных этносов. Помимо национального самосознания, численного недоминирования, законодательно опосредованным признаком коренных малочисленных народов является факт их проживания на территориях традиционного расселения своих предков и сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Последнее возможно лишь в условиях особого правового режима природопользования и землепользования.

Конституционно-правовой статус коренных малочисленных народов обладает большим объемом по сравнению с аналогичным статусом других граждан России, поскольку предусматривает дополнительные права и свободы, гарантированные российским законодательством и права, закрепленные нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в соответствии со ст. 69 Конституции РФ. Права и свободы национальных меньшинств закреплены, в частности, Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г., Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и другими актами.

Права коренных малочисленных народов не являются «безусловно этническими правами», так как в большинстве случаев законодатель говорит о приоритетном, а не исключительном использовании тех или иных благ. Иногда первоочередное право (например, на пользование животным миром) предоставляется не только коренным малочисленным народам, но и другим этническим общностям, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира. В случае ограничения прав и свобод малочисленных эт-

носов, политика государства носит компенсационный характер. Незаконно ущемленные права и свободы подлежат восстановлению.

Правовая регламентация статуса коренных малочисленных народов нуждается в совершенствовании, в части, касающейся обеспечения занятости и реализации трудовых прав. В Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032—1 в ред. от 3 июня 2009 г. № 106-ФЗ необходимо предусмотреть гарантии обеспечения занятости в местах проживания коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств Российской Федерации с учетом их национальных и культурных традиций, а также исторически сложившихся видов занятости. Кроме того, в Трудовом кодексе РФ от 2001 г. № 197-ФЗ в ред. Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 167-ФЗ в Раздел XII «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников» следовало включить главу, учитывающую особенности регулирования труда коренных малочисленных народов, занятых традиционными промыслами.

Четвертая глава «Российский федерализм: конституционная парадигма и тенденции развития» посвящена проблемам совершенствования российского федерализма в условиях модернизации Российской государственности.

В рамках *первого параграфа* подчеркивается значение правовых позиций Конституционного Суда РФ в формировании концептуальных установок деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления сфере федеративных отношений в выявлении внутренней иерархии принципов федерализма и соотношении указанных принципов с основами конституционного строя.

Решения Конституционного Суда РФ свидетельствуют о признании ценности таких принципов федерализма, как государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, самостоятельность, равноправие субъектов Федерации, самоопределение народов, защита прав национальных меньшинств.

Достижение баланса интересов Федерации и ее субъектов возможно только путем взаимодействия и координации деятельности участников публично-правовой деятельности. Правовые позиции Конституционного Суда обеспечивают сочетание норм, закрепляющих конституционно-правовой статус Российской Федерации как суверенного государства, и норм, связанных с юридическим статусом субъектов, в целях построения государства, основанного на принципах демократии, верховенства права, федерализма.

Одним из важнейших принципов российского федерализма является принцип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Реализация этого принципа, а также начал единства государственной власти в Российском государстве способна обеспечить равный правовой статус граждан на всей российской территории. В условиях существования многосоставных и разнообразных по своему социально-экономическому потенциалу субъектов, на фоне продолжающегося процесса их укрупнения, особого внимания заслуживает правовая позиция Конституционного Суда, согласно которой, вхождение автономного округа в край (область) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции РФ и не противоречащих ей государственно-правовых реалий.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере национальной политики государства оказывают непосредственное влияние на процесс реализации прав национальных меньшинств, поддержания межнационального мира и согласия. Своими решениями федеральный орган конституционного контроля обеспечил защиту прав коренных малочисленных народов в процессе политического волеобразования, а также прав национально-культурных автономий как формы самоорганизации этнических общностей.

Правовые позиции федерального органа конституционного контроля призваны стать ориентиром для органов государственной власти России и ее субъектов, органов местного самоуправления в ходе решения задач национального развития и обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, достижение таких фундаментальных целей, провозглашенных многонациональным народом Российской Федерации при принятии Конституции РФ, как утверждение прав и свобод человека, незыблемость демократической основы России, возрождение ее суверенной государственности и сохранение исторически сложившегося государственного единства.

Во **втором параграфе** рассматриваются понятие, особенности правовой регламентации и основные направления развития института федеративной ответственности.

Федеративная ответственность — один из новых, динамичных институтов российского федерализма, который призван укрепить конституционную ответственность и дисциплину разноразрядных субъектов федеративных отношений, стабилизировать характер внутрифедеративных взаимодействий.

По мнению автора, понятия «федеративная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации» не тождественны. Первое по своему содержанию шире второго, поскольку федеративная ответственность допускает ситуацию ответственности Федерации в

лице ее государственных органов и должностных лиц. Федеративную ответственность можно рассматривать как наступление неблагоприятных последствий публично-правового характера для Федерации и ее субъектов за нарушение конституционных принципов российского федерализма и иных конституционно-правовых норм, регламентирующих взаимоотношения Федерации и субъектов Федерации, обеспечиваемую возможностью применения мер федерального воздействия.

В работе подчеркивается двусторонний, взаимный характер федеративной ответственности. Государство (Федерация) выступает как правоприменитель, в то же время, как субъект федеративной ответственности. К принципам федеративной ответственности относятся принципы: верховенства Конституции РФ и федерального законодательства; государственной целостности, территориального единства Федерации; subsidiarity; гласности в обосновании законности и реализации мер федеративной ответственности; равноправия субъектов Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; разделения властей в обосновании законности и реализации мер федеративной ответственности; коллегиальности в принятии решения о применении мер федеративного воздействия; информационного обеспечения процесса реализации федеративной ответственности.

Федеративная ответственность обладает позитивной и ретроспективной формой осуществления. Ее характеризуют не только формальная определенность, общеобязательность, обеспеченность государственным принуждением, соответствующая процессуальная форма, применение к правонарушителю мер федерального воздействия, но и осознанная участниками необходимость соблюдения законности и дисциплины в федеративных отношениях.

Основанием федеративной ответственности является внутрифедеративный деликт. Объекты внутрифедеративного деликта: конституционные принципы российского федерализма; принципы организации и деятельности органов государственной власти субъекта Федерации; полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления; основы взаимодействия законодательного (представительного) органа государственной власти и органов исполнительной власти субъекта; формы взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов; общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта. Объективная сторона федеративной ответственности выражается в виде противоправного деяния (действия или бездействия) субъекта федеративной ответственности. К субъектам внутрифедеративных деликтов относятся не только Федерация, субъекты Федерации как коллективные публично-правовые образования, но

и законодательные, исполнительные, контрольные и иные федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностные лица органов публичной власти всех уровней, участвующие в реализации конституционных принципов российского федерализма. Субъективная сторона федеративной ответственности, как и конституционно-правовой ответственности, имеет особую форму выражения, предусматривает возможность наступления санкций ответственности для государственных органов и должностных лиц даже в случае коллективного, коллегиального характера принятия решений. При этом дается краткая характеристика санкций федеративной ответственности.

Автор выступает против широкой трактовки термина «федеральное вмешательство», которое позволяет охватывать им практически все санкции федеративной ответственности. Федеральное вмешательство — это совокупность мер федеративной ответственности, которые наступают в случае угрозы конституционному строю субъекта Федерации, целостности Федерации. К собственно мерам федерального вмешательства относится только введение чрезвычайного положения и прямого президентского правления.

Совершенствование правовой регламентации мер федеративной ответственности должно осуществляться в рамках действующего законодательства. Поскольку большая часть санкций федеративной ответственности содержится в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. в ред. от 4 июня 2010 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», необходимо его дополнить положениями, конкретизирующими меры федеративной ответственности и процедуру введения прямого президентского правления на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации.

В третьем параграфе рассматриваются основные тенденции развития современного российского федерализма в контексте продолжающихся в стране политико-правовых трансформаций.

К тенденциям развития российского федерализма автор относит: усиление унитаристской тенденции в государственном развитии России; сохранение горизонтальной асимметричности Российской Федерации и ее дальнейшее углубление в условиях финансово-экономического кризиса; обусловленность централизованного характера внутрифедеративных взаимодействий процессами глобализации; деполитизация федеративных отношений как результат целенаправленной политики, проводимой государством; преимущественно односторонний характер внутрифедеративных взаимодействий; построение федерализма «по сетевому» принципу в бюджетно-финансовой сфере, а также процесс укрупнения субъектов Федерации, инициированный центральной властью и поддержанный на региональном уровне.

Устойчивость и сбалансированность Федерации способны обеспечить лишь сочетание национальных и территориальных начал ее построения. Альтернативу форсированию процесса ликвидации асимметрии за счет упразднения национально-государственных образований, по мнению автора, составляет формирование новой, более эффективной модели государственно-правового управления. Асимметрия и диспропорции государственного устройства должны компенсироваться субсидиарностью новых федеративных отношений. Конституционный характер, стабильность сложившейся структуры федерации не исключают динамизм и гибкость механизмов организации управления.

Легитимная, научно обоснованная, государственная политика по линии «центр — субъекты» способна обеспечить комплексное решение проблем асимметрии Федерации, внедрение демократических институтов и принципов конституционализма, создание условий комфортного проживания на территории Российского государства всех народов и национальных групп.

Автор обосновывает необходимость разработки Концепции развития Российского федерализма. Указанный документ должен быть основан на средне- и долгосрочных прогнозах функционирования федеративных отношений, с учетом экономических показателей, социальных, национальных и внешнеполитических особенностей развития государства.

В **Заключении** диссертации подведены итоги проведенного исследования, даны рекомендации по совершенствованию российского законодательства.

В **Приложении** приведены предлагаемые автором Концепция развития российского федерализма, обновленная Концепция государственной национальной политики РФ, проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», предусматривающий включение в указанный закон главы VI «Прямое президентское правление в субъекте (субъектах) Российской Федерации».

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

Монографии, комментарии

1. *Заметина Т.В.* Конституционные основы национальной политики Российской Федерации / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. 276 с. (17,25 п. л.). Рецензия: В.О. Лучин // Закон и право. М., 2007. № 9.

2. *Заметина Т.В.* Конституционные вопросы реализации национальной политики в субъектах Российской Федерации: монография / под ред. В.Т. Кабышева. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2008. 168 с. (10,5 п. л.).

3. *Заметина Т.В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России: монография / под ред. В.Т. Кабышева. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. 224 с. (13,02 п. л.).

4. *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России: монография / под ред. В.Т. Кабышева. М.: Изд-во ДМК Пресс, 2010. 304 с. (17,05 п. л.).

5. *Заметина Т.В.* Конституционные принципы российского федерализма (гл. 1) // Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2004. С. 5–46 (совместно с В.Г. Анненковой, М.А. Кулушевой 8,6/2 п. л.).

6. *Заметина Т.В.* Равенство всех перед законом в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации (гл. 3) // Конституционные принципы равенства перед законом / под ред. В.В. Володина. М.: Компания «Спутник+», 2007. С. 56–90 (совместно с В.Г. Анненковой, В.Ю. Зубакиным 7,56/1,5 п. л.).

7. *Заметина Т.В.* Комментарий к статьям 71–73 Конституции РФ // Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юрайт», 2009. С. 420–479 (совместно с В.Т. Кабышевым 2,8/1,4 п. л.).

*Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

8. *Заметина Т.В.* Конституционные основы национальной политики Российской Федерации: к новой концепции // Правоведение. СПб., 2009. № 4. С. 117–122 (0,45 п. л.).

9. *Заметина Т.В.* Основные этапы развития института полномочных представителей Президента в условиях модернизации системы государственной власти Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов, 2010. № 1. С. 33–36 (0,35 п. л.).

10. *Заметина Т.В.* Проблемы конституционно-правовой регламентации договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий в России // Юридический мир. М., 2010. № 1 (157). С. 28–31 (0,35 п. л.).

11. *Заметина Т.В.* Роль федеральных округов в повышении эффективности государственного управления в Российской Федерации // Юридический мир. М., 2009. № 12 (156). С. 19–21 (0,3 п. л.).

12. *Заметина Т.В.* Проблемы правовой регламентации санкций федеративной ответственности в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. М., 2009. № 24. С. 12–15. (0,4 п. л.).

13. *Заметина Т.В.* Федеративная ответственность: вопросы теории и законодательного регулирования // «Черные дыры» в российском законодательстве. М., 2009. № 6. С. 6–10 (0,5 п. л.).

14. *Заметина Т.В.* Региональная национальная политика: проблемы правовой формализации // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. М., 2009. № 12. С. 33–39 (0,6 п. л.).

15. *Заметина Т.В.* Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов, 2009. № 6 (70). С. 42–44 (0,3 п. л.).

16. *Заметина Т.В.* Вопросы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов, 2009. № 4 (68). С. 39–43 (0,4 п. л.);

17. *Заметина Т.В.* Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. М., 2009. № 8. С. 14–17 (0,4 п. л.).

18. *Заметина Т.В.* Федеративные начала организации государственной власти в России // Закон и право. М., 2008. № 10. С. 30–32 (0,4 п. л.).

19. *Заметина Т.В.* Национальная политика в демократическом федеративном государстве // Вестник СГАП. Саратов, 2004. № 1/38. С. 121–126 (0,5 п. л.).

20. *Заметина Т.В.* Методические проблемы преподавания спецкурса «Конституционные основы российского федерализма» // Вестник СГАП. Саратов, 2005. № 4 (45). С. 72–73 (0,2 п. л.).

21. *Заметина Т.В.* Конституционные проблемы государственной политики национального возрождения малочисленных народов России: тез. выступ. на заседании «круглого стола» «Приоритеты правовой политики в современной России» // Правоведение. СПб., 1998. № 1. С. 138, 139 (0,2 п. л.).

22. *Заметина Т.В.* Конституционные гарантии прав и свобод коренных малочисленных народов России (матер. Междунар. конф.) «Правовой статус коренных народов приполярных государств. Мировой опыт и положение в России» // Государство и право. М., 1997. № 8. С. 30. (0,2 п. л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

23. *Заметина Т.В.* К вопросу о понятии «коренные малочисленные народы России» // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 1996. С. 123–129 (0,5 п. л.).

24. *Заметина Т.В.* Международно-правовые гарантии права коренных малочисленных народов на пользование родным языком // Права человека в России и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: тез. выступ. на междунар. науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 1997. С. 83–84 (0,2 п. л.).

25. *Заметина Т.В.* Конституционные гарантии прав и свобод коренных малочисленных народов России // Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России: тез. выступ. на междунар. конф. М.: Российский университет Дружбы народов, 1997. С. 142, 143 (0,2 п. л.).

26. *Заметина Т.В.* Правосубъектность коренных малочисленных народов в контексте признания их конституционного статуса: межвуз. сб. науч. ст. «Атриум». Сер. Юриспруденция. Тольятти: Изд-во информ.-изд. предприятие «Акцент». 1997. № 2. С. 32–36 (0,4 п. л.).

27. *Заметина Т.В.* Конституционные проблемы правосубъектности коренных малочисленных народов // Вестник СГАП. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права» 1998. № 3. С. 91–100 (0,5 п. л.).

28. *Заметина Т.В.* Правовые критерии самоидентификации коренных малочисленных народов России // Этнос и власть: проблемы гармонизации межнациональных отношений: тез. выступ. на Междунар. науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 1999. С. 153–157 (0,3 п. л.).

29. *Заметина Т.В.* Конституционные аспекты соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: тез. выступ. на науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 1998. С. 41–42 (0,2 п. л.).

30. *Заметина Т.В.* Проблемы специальных (этнических) прав коренных малочисленных народов России // Права человека: пути их реализации: тез. выступ. на Междунар. науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 1999. С. 183 (0,1 п. л.).

31. *Заметина Т.В.* Проблемы совершенствования конституционных гарантий прав и свобод коренных малочисленных народов // «Конституционное развитие России»: межвуз. науч. сб. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2000. Вып. 3. С. 43–54 (0,6 п. л.).

32. *Заметина Т.В.* Федеративная ответственность как элемент правовой политики Российской Федерации // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы: матер. науч. конф. Тольятти, 2001. С. 92–94 (0,3 п. л.).

33. *Заметина Т.В.* Конституционные проблемы формирования государственной национальной политики Российской Федерации // Правовая реформа в современной России: проблемы, тенденции, перспективы: тез. науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2001. С. 8, 9 (0,2 п. л.).

34. *Заметина Т.В.* Конституционные принципы бюджетного федерализма // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: тез. выступ. на науч. — практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2001. С. 59–61 (0,2 п. л.).

35. *Заметина Т.В.* Некоторые проблемы соотношения национальной и миграционной политики в Российской Федерации // Миграция в России: проблемы правового обеспечения. Саратов: Изд-во Саратовского юридического института МВД РФ, 2001. С. 36–44 (0,5 п. л.).

36. *Заметина Т.В.* Конституционно-правовые основы экономического федерализма в Российской Федерации // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2002. Вып. 3. Ч. 1. С. 114–123 (0,5 п. л.).

37. *Заметина Т.В.* Конституционные проблемы правового регулирования вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: тез. докл. науч.-практ. семинара. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2002. С. 60–62 (0,2 п. л.).

38. *Заметина Т.В.* Методологические проблемы тестирования по конституционному праву // Профессиональная направленность, пути активизации и повышения качества подготовки кадров государственного и муниципального управления: матер. межвуз. науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2002. С. 138–139 (0,2 п. л.).

39. *Заметина Т.В.* Система органов Российской Федерации, регулирующих миграционные процессы: схемы // Юридическая клиника по проблемам миграции: учебно-методическое пособие / под ред. М.В. Немытиной. Саратов: Изд-во Саратовского юридического института МВД, 2002. С. 50–54, 56–62 (0,5 п. л.).

40. *Заметина Т.В.* Конституционные принципы российского федерализма: понятие, содержание, специфика функционирования // Конституционное

развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2003. Вып. 4. С. 123–132 (0,5 п. л.).

41. *Заметина Т.В.* Национальное равноправие: европейские стандарты и российское законодательство // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2003. Вып. 4. Ч. 1. С. 55–61 (0,3 п. л.).

42. *Заметина Т.В.* Проблемы совершенствования конституционных основ российского федерализма // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): тез. выступ. на науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2003. Ч. 1. С. 85–86 (0,2 п. л.).

43. *Заметина Т.В.* Национальная политика Российской Федерации в контексте проблем местного самоуправления // Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт: сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2004. С. 79–82 (0,3 п. л.).

44. *Заметина Т.В.* Национальная политика: соотношение федеральной Конституции и конституций субъектов РФ // Конституционные чтения. Межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2004. Вып. 5, С. 56–61 (0,3 п. л.).

45. *Заметина Т.В.* Конституционно-правовые основы национальной политики в Приволжском федеральном округе // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Вып. 5. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2004. С. 136–145 (0,5 п. л.).

46. *Заметина Т.В.* Формы взаимодействия субъектов Российской Федерации в сфере реализации государственной национальной политики // Актуальные проблемы развития «горизонтального» федерализма в России и зарубежных странах: сб. науч. тр. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2005. С. 40–44 (0,3 п. л.).

47. *Заметина Т.В.* Принципы государственной национальной политики в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2005. Вып. 6. С. 164–177 (0,5 п. л.).

48. *Заметина Т.В.* Проблемы единства правового статуса личности в федеративном государстве // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. Вып. 6. С. 67–71 (0,3 п. л.).

49. *Заметина Т.В.* Региональная национальная политика в Российской Федерации // Приоритетные национальные проекты модернизации России: политико-правовое обеспечение: матер. межвуз. науч. конф. 28 апреля 2006 г. Астрахань. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2006. С. 30–32 (0,3 п. л.).

50. *Заметина Т.В.* Проблемы правовой регламентации принципов российского федерализма в региональном законодательстве (на примере Саратовской области) // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2006. Вып. 7. С. 108–112 (0,3 п. л.).

51. *Заметина Т.В.* Конституционные проблемы совершенствования государственной национальной политики Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2006. Вып. 7. С. 243–254 (0,6 п. л.).

52. *Заметина Т.В.* Российский конституционный строй и федерализм (вопросы гносеологии) // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2007. Вып. 8. С. 18–26 (0,5 п. л.).

53. *Заметина Т.В.* Роль Президента в совершенствовании Российского федерализма // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. трудов, Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. Вып. 8. С. 51–54. (0,3 п. л.).

54. *Заметина Т.В.* Толерантность в условиях российского конституционного строя // Власть, общество, личность: сборник статей 2 Всероссийской научно-практической конференции. Пенза: Ред.-изд. отдел Пензенской государственной сельскохозяйственной академии, 2007. С. 24–27 (0,25 п. л.).

55. *Заметина Т.В.* Федерализм и народовластие в Российской Федерации // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сб. науч. тр. (по материалам VI Междунар. науч.-практ. конф., г. Киров, 26 октября 2007 г.). Часть 1. Киров: Изд-во филиала НОУ ВПО «Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права» в г. Кирове. 2007. С. 189–192 (0, 25 п. л.).

56. *Заметина Т.В.* Государственное единство как условие обеспечения эффективной модернизации // Актуальные проблемы государства и гражданского общества на современном этапе развития российского законодательства: матер. межвуз. науч.-практ. конф. г. Астрахань, 28 апреля 2007 г. Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет». 2007. С. 71–73 (0,25 п. л.).

57. *Заметина Т.В.* Политика толерантности Российского государства в отношении этнических общностей // Россия в мировом сообществе цивилизаций: история и современность: IV Международная научно-практическая конференция: сборник статей. Пенза: Изд-во РИО Пензенской государственной сельскохозяйственной академии, 2008. С. 99–102 (0,25 п. л.).

58. *Заметина Т.В.* Конституционно-правовые проблемы регламентации федеративного устройства России // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: матер. Междунар. науч.-практ. конф. /

под ред. С.А. Авакьяна. Юридический факультет им. М.В. Ломоносова, Москва, 28–31 марта 2007 г. М.: Изд-во Московского университета, 2008. С. 391–396 (0,25 п. л.).

59. *Заметина Т.В.* Тестирование как способ профессионального обучения студентов // Инновационные процессы в профессиональном образовании: матер. Междунар. науч.-практ. конф. 30 апреля 2008 г. / под ред. А.В. Лунева. М.: Изд-во Российского университета кооперации, 2008. С. 98–100 (0,25 п. л.).

60. *Заметина Т.В.* Проблемы правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во «ГООУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2008. Вып. 9. С. 198–204 (0,3 п. л.).

61. *Заметина Т.В.* Теоретические проблемы федеративной ответственности Актуальные проблемы юридических наук: сб. статей 4-й Всерос. науч.-практ. конф. Пенза: Изд-во РИО Пензенской государственной сельскохозяйственной академии, 2008. С. 57–59 (0,2 п. л.).

62. *Заметина Т.В.* Принципы российского федерализма: понятие и механизм реализации // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2008. Вып. 9. 236. С. 109–112 (0,2 п. л.).

63. *Заметина Т.В.* Принципы российского избирательного права и международные избирательные стандарты // Юридическая наука и образование. М., 2008. Вып. I. С. 117–123 (0,4 п. л.).

64. *Заметина Т.В.* Особенности правовой политики субъекта Федерации (на примере Саратовской области) // Российский регион: проблемы развития и управления: матер. Всерос. науч.-практ. конф., 16 декабря 2008 г. / отв. ред. А.А. Огарков. М.: Изд-во ООО «Глобус», 2009. С. 35–36 (0,2 п. л.).

65. *Заметина Т.В.* Правовые аспекты инновационного развития Саратовской области // Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития региона в условиях глобализации экономики: матер. Всерос. науч.-практ. конф. «IX Макаркинские научные чтения» / под ред. А.В. Захряпина, Н.П. Макаркина и др.). Саранск: Изд-во «Рузаевский печатник», 2009. С. 344–345 (0,2 п. л.).

66. *Заметина Т.В.* Современный российский федерализм в условиях глобализации // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации / отв. ред. И.М. Мацкевич, Е.С. Шугрина. М.: Изд-во Московской государственной юридической академии, 2009. Т. 1. С. 167–172 (0,3 п. л.).

67. *Заметина Т.В.* Конституционное право на образование в условиях глобализации: региональные аспекты правовой регламентации и защиты // Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод граждан

России в контексте новых геополитических реалий: матер. общерос. науч.-практ. конф. М.: Изд-во Международного юридического института при Минюсте России, 2009. С. 85–91 (0,4 п. л.).

68. *Заметина Т.В.* Государственная национальная политика: особенности правовой регламентации на федеральном и региональном уровнях // Современная юридическая наука и правоприменение: сб. науч. ст. по матер. Всерос. науч.-практ. конф., проводимой в рамках Вторых Саратовских правовых чтений (Саратов, 28–29 мая 2009 г.), Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2009. С. 45–49 (0,3 п. л.).

69. *Заметина Т.В.* Инновационные установки современной системы высшего юридического образования // Инновации в современном мире: проблемы и перспективы. Часть 2. Всерос. науч.-практ. конф. (2008, Волгоград) / отв. ред. А.А. Огарков. Волгоград; М.: Изд-во ООО «Глобус», 2009. С. 76–78 (0,2 п. л.).

70. *Заметина Т.В.* Конституционные основы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного законодательства // Современное состояние и тенденции российского законодательства в условиях преемственности государственно-правового развития России: сб. науч. тр. / отв. ред. Е.В. Вавилин, Д.Е. Петров Саратов: Издательский центр «Наука», 2008. С. 173–178 (0,2 п. л.).

71. *Заметина Т.В.* Правовые основы социально-экономической политики Саратовской области // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Саратовского университета. Саратов: Изд-во «Научная книга», 2009. С. 222–224 (0,2 п. л.).

72. *Заметина Т.В.* Использование активных форм обучения в процессе проведения семинарских (практических) занятий по конституционному праву РФ // Инновационные методы в науке и образовании. ИМНО-2008: матер. междунар. науч. Интернет-конференции. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. С. 81–83 (0,2 п. л.).

73. *Заметина Т.В.* Проблемы реализации конституционных принципов российского федерализма: федеральный и региональный уровень // 15 лет Конституции РФ: матер. всерос. науч.-практ. конф. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. С. 18–20 (0,2 п. л.);

74. *Заметина Т.В.* Конституция Российской Федерации и проблемы построения эффективной модели Российского федерализма // Приоритеты вузовской науки в условиях инновационного развития общества: матер. межвуз. науч.-практ. конф. (29 января 2009 г.). Чебоксары: Изд-во «Чебоксарский кооперативный институт РУК», 2009. С. 526–527 (0,2 п. л.).

75. *Заметина Т.В.* Ценности российского федерализма в контексте Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституционные ценности: со-

держание и проблемы реализации: матер. Междунар. науч.-практ. конф. 4–6 декабря 2008 г.: в 2 т. / под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Изд-во «Российская академии правосудия», 2009. Т. 2. С. 25–29 (0,2 п. л.).

76. *Заметина Т.В.* Методологические основы исследования российского федерализма // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2009. Вып. 10. С. 202–209 (0,5 п. л.).

77. *Заметина Т.В.* Конституция Российской Федерации 1993 года и основные этапы развития российского федерализма // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 9: в 3 т. М.: Издательская группа «Юрист», 2009. Том 1. С. 940–944 (0,25 п. л.).

78. *Заметина Т.В.* Политико-правовые трансформации и основные тенденции развития современного российского федерализма // Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения): матер. междунар. науч.-практ. конф.: сб. тезисов. М.: ООО «Изд-во «Элит», 2009. С. 58–62 (0,25 п. л.).

79. *Заметина Т.В.* Особенности регламентации национальной политики в конституция (уставах) субъектов Российской Федерации // Управление региональными системами: интеграционный подход, факторное обеспечение, методы, модели: матер. Всерос. науч. практич. конф., 26–27 ноября 2009 г., Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО Волгоградская академия государственной службы, 2009. С. 339–342 (0,5 п. л.).

80. *Заметина Т.В.* Конституция Российской Федерации и проблемы реализации принципов федерализма // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): матер. междунар. науч.-практ. конф.: сб. тезисов. Саратов: Изд-во «ГОУ ВПО Саратовская государственная академия права», 2009. С. 71–72 (0,25 п. л.).

81. *Заметина Т.В.* Конституционно-правовые основы экономической безопасности России // Проблемы обеспечения экономической безопасности: матер. междунар. науч. конф. Энгельс: РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. С. 9–11 (0,2 п. л.).

82. *Заметина Т.В.* Особенности государственной региональной политики в условиях кризиса // Политико-правовые проблемы взаимодействия власти и бизнеса в условиях кризиса: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Саратовской областной Думы и 100-летию Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2009. С. 115–117 (0,25 п. л.).

83. *Заметина Т.В.* Понятие и правовая природа Российского федерализма: теоретические проблемы // Проблемы развития современного общества: экономика, социология, философия, право: матер. междунар. науч.-практ. конф. 22 марта 2010 г.: в 5 ч. /под ред. В.И. Долгого. Саратов: ООО «Изд-во КУБиК», 2010. Ч. 2. С. 137–139 (0,25 п. л.).

84. *Заметина Т.В.* Органы местного самоуправления (лекция 20) // Конституционное право: курс лекций / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов, Саратовский юридический институт МВД РФ, 2006. С. 457–499 (2 п. л.).

85. Конституционное право России: учебник / под ред. Г.Н. Комковой (совместно с И.Н. Барцицем, В.И. Гавриленко, В.Т. Кабышевым и др.) — § 3 «Элементы конституционно-правового статуса России» гл. 14; § 1 «Конституционные основы равноправия субъектов Российской Федерации» и § 2 «Особенности правовой регламентации статуса субъектов Российской Федерации» гл. 15; гл. 16 «Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации»). М., 2005. С. 174–199, С. 205–216 (2, 2 п. л.).

86. Взаимодействие конституционного права российской Федерации и международного права: учеб.-метод. пособие / сост. Т.В. Заметина, В.С. Хижняк. Саратов, ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2000. 80 с. (3,6/1,8 п. л.).

87. *Заметина Т.В.* Конституционные основы российского федерализма: материалы к спецкурсу / под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2002. 32 с. (1,5 п. л.).

88. *Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Конституционное право России: учебно-методическое пособие по тестированию курса. Саратов, Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 28 с. (1,2/0,6 п. л.).

89. *Заметина Т.В., Анненкова В.Г.* Конституционные основы российского федерализма: материалы к спецкурсу / под ред. В.В. Володина. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.И. Столыпина. 2004. 184 с. (8,3/4,25 п. л.).

90. *Заметина Т.В., Анненкова В.Г.* Конституционное право в схемах: учебное пособие / под ред. В.В. Володина. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.И. Столыпина. 2004. 116 с. (5,2/2,6 п. л.).

91. Конституционное право России: сборник нормативно-правовых актов / состав. В.В. Володин, В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина / под ред. В.В. Володина. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.И. Столыпина 2005. 296 с. (13,4/4,4 п. л.).

92. Организационно-правовой статус Саратовской области — субъекта Российской Федерации: сборник нормативно-правовых актов / сост. В.В. Володин, В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина; под ред. В.В. Володина. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.И. Столыпина, 2006. 240 с. (10,9/3,6 п. л.).

93. Избирательное право Российской Федерации: материалы к спецкурсу / сост.: В.В. Володин, В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина / под ред.

В.В. Володина. Саратов, Изд-во Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, 2007. 80 с. (3,6/1,2 п. л.).

94. Избирательное право Российской Федерации: сборник нормативно-правовых актов / сост. В.В. Володин, В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина. Энгельс, РИЦ Поволжского кооперативного института, 2007. 180 с. (8,1/2,7 п. л.).

95. Избирательное право Российской Федерации: сборник судебных решений / сост. В.В. Володин, В.Г. Анненкова, Т.В. Заметина. Энгельс, РИЦ Поволжского кооперативного института, 2007. 264 с. (12/4 п. л.).

96. *Заметина Т.В., Подмарев А.А.* Защита прав человека государственными органами Российской Федерации (тема 6) // Программы клинического юридического обучения: учеб.-метод. пособие. Вып. 4: Защита прав человека / под ред. М.В. Немытиной. Саратов: «Научная книга», 2008. С. 109–126 (0,6/0,3 п. л.).

97. *Заметина Т.В., Анненкова В.Г., Зубакин В.Ю.* Конституционное право в схемах: учеб. наглядное пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. / под ред. В.В. Володина. Энгельс, РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. 120 с. (7,2/2,5 п. л.).

98. *Заметина Т.В., Зубакин В.Ю.* Международное право: учеб.-метод. пособие. Энгельс, РИЦ Поволжского кооперативного института, 2009. 100 с. (6,25/3,12 п. л.).

99. *Заметина Т.В.* Рецензия (совместно с В.Т. Кабышевым) Исследование о конституционной ответственности субъектов федеративных отношений. Рецензия на монографии: *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и законодательного регулирования (Красноярск, 1999. 110 с.); *Барциц И.Н.* Федеративная ответственность: конституционно-правовые аспекты (М., 1999. 160 с.); *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. (М., 2000. 192 с.) // Право и власть. М., 2001. № 1. С. 170–178 (0,5/0,25 п. л.).

100. *Заметина Т.В.* Рецензия (совместно с В.Т. Кабышевым) на книгу: *Краснов М.А., Кряжков В.А.* Толковый словарь конституционных терминов и понятий (СПб., 2004. 418 с.) // Вестник СГАП. Саратов, 2005. № 4 (45). С. 280–283 (0,4/0,2 п. л.).

101. *Заметина Т.В.* Рецензия (совместно с В.Т. Кабышевым) на монографию *В.В. Иванов.* Автономные округа в составе края, области — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). Изд-во Московского университета. 2002. 256 с. // Формула права. М., 2005. № 1/4. (0,5/0,25 п. л.).

102. *Заметина Т.В.* (совместно с В.Т. Кабышевым). Конституция 1993 г. — символ эпохи постсоветской России: рецензия на монографию *Н.В. Витрук.* Верность Конституции. М: Изд-во Российская академия правосудия, 2008. 278 с. // Государство и право. М., 2009. № 12. С. 108–111 (0,6/0,3 п. л.).

Подписано в печать 27.08.2010 г. Формат 60х84 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 3,25. Уч.-изд. л. 3,43. Тираж 150 экз. Заказ № 405.

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

10 ~